

Kontrakts- og leverandøroppfølging

Etne kommune, 2022



INNHALD

Oppdraget	3
Samandrag	4
Kommunedirektøren sin kommentar	6
1 Innleiing	7
1.1 Formål og problemstillingar	7
1.2 Bakgrunn.....	7
1.3 Metode	7
1.4 Organisering.....	8
1.5 Revisjonskriterier.....	9
2 Kontraktsoversikt.....	13
2.1 Oversikt over kontraktar	13
2.2 Vurdering.....	14
2.3 Anbefaling	14
3 Rutinar	15
3.1 Innkjøpsstrategi.....	15
3.2 Rutinar for fakturahandsaming	15
3.3 Rutinar for kontraktsoppfølging.....	17
3.4 Vurdering.....	18
3.5 Anbefaling	19
4 Oppfølging i praksis.....	20
4.1 Roller og samhandling	20
4.2 Internrevisjon	21
4.3 Oppfølging av rammeavtalar	21
4.4 Bygg- og anleggskontraktar	23
4.5 Stikkprøve av utvalde kontraktar	25
4.5.1 Oppfølging av kontrakt – Skånevik kai.....	25
4.5.2 Oppfølging av kontrakt – Skånevik gravplass.....	26
4.5.3 Oppfølging av kontrakt – Fortau langs Tonganesvegen.....	27
4.6 Vurdering.....	28
4.7 Anbefaling	28
Konklusjon og anbefalingar	29
Vedlegg	30

OPPDRAGET

Bestilling:

Kontrollutvalet i Etne kommune vedtok den 07.02.22 ein forvaltningsrevisjon om Kontrakts- og leverandøroppfølging.

Formål:

Formålet med prosjektet er å undersøke om kommunen har tilfredsstillande oppfølging av inngåtte kontraktar.

Problemstillingar:

- Har kommunen oversikt over kontraktar?
- Har kommunen tilfredsstillande rutinar for kontrakts- og leverandøroppfølging?
- I kva grad er rutinar for kontrakts- og leverandøroppfølging etterlevd?
- I kva grad sikrar kommunen at krav til leveransar, kontraktsvilkår og regelverk følges av leverandør?

Prosjektleiar for dette prosjektet har vore forvaltningsrevisor Inger Bjørgo Hustvedt og senior forvaltningsrevisor Linn Christin Rustøen har vore kvalitetssikrar for prosjektet. Rapporten er gjennomgått av leder for forvaltningsrevisjon Silje Nygård.

SAMANDRAG

Hovudinstrykk

- Kommunen har ikkje felles oversikt over kontraktar, men er i ferd med å lage dette i nytt avtalehandteringssystem
- Kommunen har ikkje eigne rutinar for å følgje opp seriøsitetskrav i bygg- og anleggskontraktar. Bruk av lokale kjente firma, og tett oppfølging med interne prosjektleiarar, kan minske mistanke om avvik. Men kommunen bør likevel ha rutinar på seriøsitetskrav.
- Einingane er stor sett lojale til rammeavtalar, men nokon gjer også innkjøp utanom avtalane.

Har kommunen oversikt over kontraktar?

Kommunen har til no ikkje hatt ein funksjonell kontraktsoversikt, men er i ferd med implementering av nytt avtalehandteringssystem. Systemet er venta å gi kommunen god oversikt, og har også andre funksjonalitetar for kontraktsoppfølging. Nyten av systemet avheng av at alle kontraktar blir lagt inn, og at alle med ansvar innan innkjøp vil bruke systemet slik det er tenkt.

Har kommunen tilfredsstillande rutinar for kontrakts- og leverandøroppfølging?

Kommunen har tilfredsstillande rutinar for fakturahandsaming, med kontroll i tre ledd. Innkjøpsavdelinga har eigne rutinar for å sjekke innkjøp ut i einingane. Slike kontroller kan avdekke kjøp utanom rammeavtaler eller innkjøp som utlyser krav til anbod. Kommunen manglar rutinar for oppfølging av leverandørar i forhold til lærlingkrav, HMS og andre seriøsitetskrav.

I kva grad er rutinar for kontrakts- og leverandøroppfølging etterlevd?

Gjennomgang av utvalde kontraktar syner at rutinen for fakturahandsaming nyttast. Innkjøpsavdelinga sjekkar også jamleg fakturaer og kontraktar for å avdekke avvik. Det synes å vere noko usikkerheit rundt kva som er gjeldande rutinar, men kommunen er i gang med å reinske opp ved å flytte gjeldande rutinar over i felles elektronisk arkiv.

I kva grad sikrar kommunen at krav til leveransar, kontraktsvilkår og regelverk følges av leverandør?

Kommunen har ikkje eigne rutinar for oppfølging av seriøsitetskrav etter kontraktinngåing. Men dei har eigne prosjektleiarar som fylgjer tett opp i byggefasen, blant anna med jamleg gjennomgang av HMS-arbeid. Manglande praksis for kontroll av lærling, løns- og arbeidsvilkår, blir grunna med liten mistanke om avvik, ettersom dei nyttar lokale, kjente entreprenørselskap. Kommunen bør likevel sørge for å gjere dokumentert kontroll for å sikre at krav blir heldt.

Kommunen har god praksis for eininganes bruk av rammeavtaler, gjennom informasjonskanalar og i innkjøpssamarbeidet på Haugalandet. Einingane veit i stor grad kva dei gjer ved avvik på leveranse, og er i stor grad lojale til rammeavtalane. Men me finn også at 15 prosent av 63 spurte, svarer at dei handlar utanom avtalane, noko kommunen bør sjekke meir opp i.

Kommunen er elles i gang med å fordele meir av innkjøpsansvaret ut i einingane. Dette vil krevje auka innkjøpskompetanse og felles forståing av kva som forventast av kontraktsoppfølging. Kommunen skal innføre jamleg rapportering på innkjøpsarbeidet inn i kommunedirektørens leiargruppe, noko me meiner vil vere positivt for å forankre arbeidet ut i organisasjonen.

Revisjonen anbefaler kommunen å:

- Sikre at nytt avtalehandteringssystem haldast oppdatert og blir nytta slik det er tiltenkt.
- Lage rutinar for å kontrollera seriøsitetskrav i bygg- og anleggskontraktar.
- Undersøke årsaker til innkjøp utanom rammeavtala og vurdere å sette inn tiltak for å avgrense kjøp utanom rammeavtale.

KOMMUNEDIREKTØREN SIN KOMMENTAR

Kommunedirektørens kommentar motteke den 25.10.2022:

Etne kommune takkar for jobben med denne revisjonen og stillar seg i stor grad bak hovudinstrykka i revisjonen.

Hovudinstrykk

- 1. Kommunen har ikkje felles oversikt over kontraktar, men er i ferd med å lage dette i nytt avtalehandteringssystem**
- 2. Kommunen har ikkje egne rutinar for å følgje opp seriøsitetskrav i bygg- og anleggskontraktar. Bruk av lokale kjente firma, og tett oppfølging med interne prosjektleiarar, kan minske mistanke om avvik. Men kommunen bør likevel ha rutinar på seriøsitetskrav.**
- 3. Einingane er stor sett lojale til rammeavtalar, men nokon gjer også innkjøp utanom avtalane.**

Arbeide kommunen har starta med nytt avtalesystem, samt ei arbeidsgruppe rundt prosessane med innkjøp, er med på å løfta kvaliteten i alle ledd.

Det er framleis ein del arbeid att for å få alt på plass, men vi vil ta med oss kommentarane i denne revisjonen i dette arbeide.

Innkjøpsansvarleg vil ha hovudansvaret for at avtalesystemet (Complete Control) til ein kvar tid er oppdatert. Innkjøpsansvarleg vil og ha ansvar for at nye avtaler vert lagra i kommunens Web arkiv. Dette ansvaret kan ikkje fordelast ut i organisasjonen til dei ulike einingsleiarane. Dette ansvaret må ligga på ei bestemt rolle i kommunen. Innkjøpsansvarleg vil og bidra med kunnskap rundt systemet, slik at dei som treng å finne avtaler er i stand til å finne dei sjølv.

Arbeidsgruppa vil jobba vidare med rutinar for kartlegging og dokumentering av seriøsitetskrav i bygg- og anleggskontraktar, HMS og bruk av lærlingar.

Innkjøp utanfor rammeavtaler kan ein ikkje unngå, men vi vil sjå på det registrerte avviket slik at vi vi kan redusera dette til eit minimum.

Etne kommune er ei lita kommune. Og med det kan det hende at vi til tider ikkje er i stand til å nytta alle rammeavtaler optimalt.

Det same gjeld og for val og oppfølging av dei lokale entreprenørane vi nyttar. Kvant tilfelle må vurderast ut frå omfang og kompleksitet.

Etne kommune gjer no eit arbeid knyt til kvalitetsoppfølging i kommunen. Kvalitet er no organisert som ei eiga eining som har ansvar for struktur av kvalitets bibliotek (prosedyrer/instrukser/rutine), øvingsplaner (kurs ol) samd sjekke av etterleving (HMS og kvalitetsplanar, verifikasjonar etc)

1 INNLEIING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGAR

Formålet med prosjektet er å undersøkje om kommunen har tilfredsstillande oppfølging av inngåtte kontraktar. Mandatet blei vedteke av kontrollutvalet 07.02.22, med følgande problemstillingar:

- Har kommunen oversikt over kontraktar?
- Har kommunen tilfredsstillande rutinar for kontrakts- og leverandøroppfølging?
- I kva grad er rutinar for kontrakts- og leverandøroppfølging etterlevd?
- I kva grad sikrar kommunen at krav til leveransar, kontraktsvilkår og regelverk følges av leverandør?

1.2 BAKGRUNN

Innkjøpsprosessar kan bli delt inn i tre fasar¹. Den første fasen, behovskartlegging, består av arbeidet som går før anskaffing blir satt ut som ein konkurranse. Deretter følgjer konkurransefasen, som varer frå oppdraget blir lyst ut og fram til kontrakten er signert. Den siste fasen er kontraktsoppfølging, og startar når avtalen er signert. Gjennom kontraktsoppfølginga skal innkjøparane sikra at ytingane dei har avtalt blir leverte, og elles oppfyller andre krav. Oppfølginga inneber også at kommunen følger opp sine forpliktingar, som at kontrakten blir implementert og brukt. I tillegg kan kontraktsoppfølginga bidra til utvikling av godt samarbeid med leverandøren og på den måten unngå moglege misforståingar og konflikhtar.

Kommunen gjennomførte i 2019 forvaltningsrevisjon av innkjøp². Eit av funna her var at: *«Kommunen har ikkje tilfredsstillande system eller rutinar for å sikre oppfølging av kontraktar, og det er følgjeleg risiko for svikt i kontraktsoppfølginga i kommunen.»*

1.3 METODE

For å svara på problemstillingane, har me gjennomført dokumentanalyse av kommunale planer og rutinar. Seks tilsette og leiarar i økonomiavdelinga og utvikling og drift er intervjuet. Det er også sett nærare på tre utvalde bygg- og anleggskontraktar.

I rapporten blir kontraktsoppfølging nytta som samleomgrep for prosessane avtaleimplementering, avtale/leverandøroppfølging og avtale utfasing. Kontraktsoppfølging

¹ Kjelde: Å kjøpe for Norge, kapittel 5 Kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser, Marius Langseth, Olav Johansen, Tor Endre Gustavsen, publisert mai 2021

² [Rapport-Innkjøp.pdf \(kontrollutvalgene.no\)](#)

handlar dermed, både om korleis kommunen følger opp sitt ansvar og at leverandør oppfyller krav i kontrakt.

For å undersøke bruk av rammeavtalar og generelt korleis kontraktsoppfølging blir gjort ut i organisasjonen, blei det utført ei spørjeundersøking i september 2022. Undersøkinga blei sendt til 62 tilsette med innkjøpsansvar. Slikt ansvar inneber å handla på e-handel, bestille varer eller gjere utlegg/E-bilag. Me fekk inn 40 svar, noko som gjer ein svarprosent på 65 prosent.

Tabell 1. Svar på spørjeundersøkinga

Teneste	Tal på respondentar
Helse, Omsorg og Sosial	13
Utvikling og Drift	9
Administrasjon	9
Oppvekst og kultur	7
IKT	2
Totalsum	40

Kjelde: Rogaland Revisjon

1.4 ORGANISERING

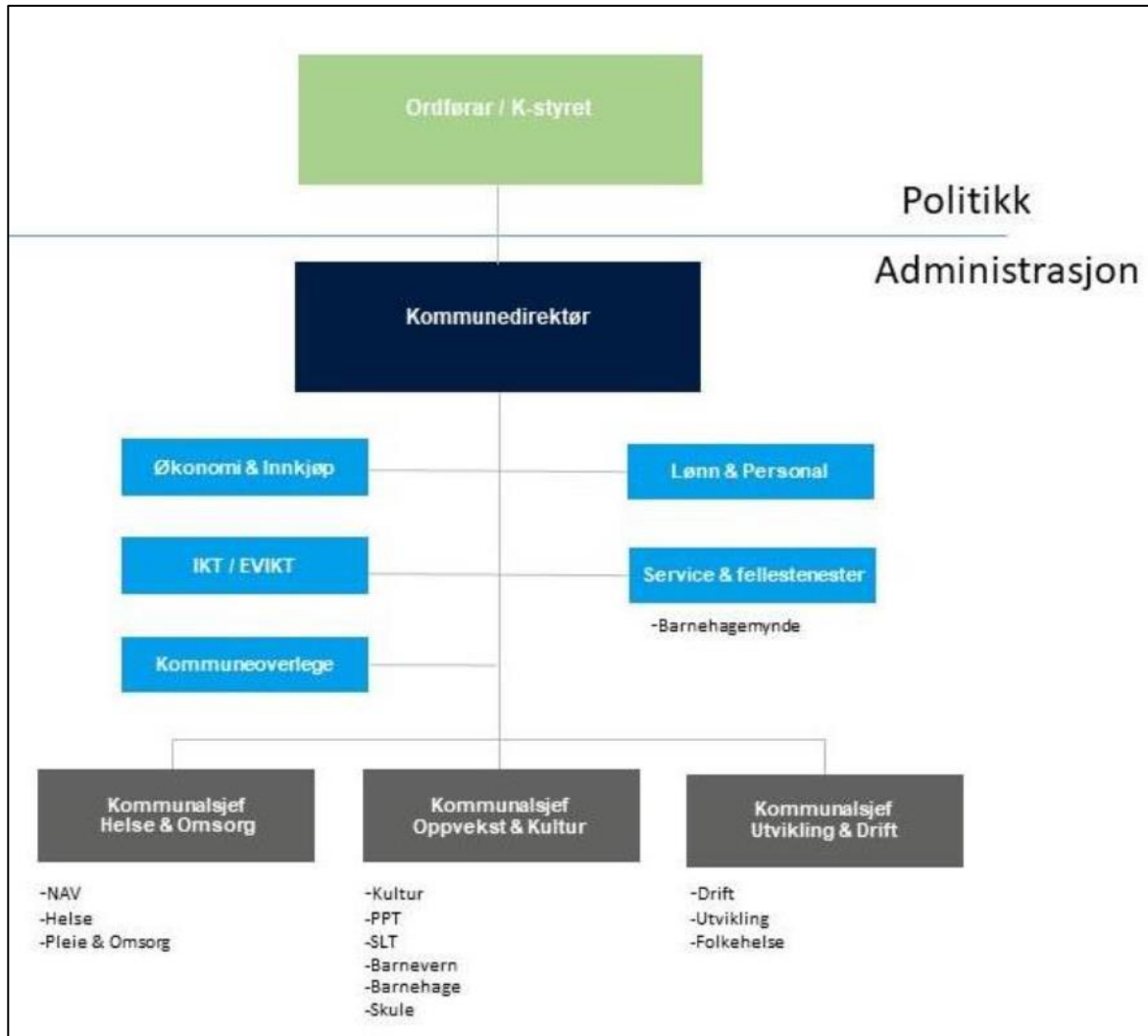
Kommunen har nyleg vore gjennom ei større omorganisering, kor ein har gått frå ein 2-nivåmodell til ein 3-nivåmodell, ved å legge til tre nye kommunalsjefstillingar (Figur 1Figur 1). Både økonomisjef og kommunedirektør blei tilsett i 2020. I følgje årsmeldinga har det vore mange og store oppryddingar i rekneskap, økonomiprosessar og økonomioppsett i 2020.³

Kommunen samarbeider med nabokommunen Vindafjord gjennom vertskommunesamarbeid.⁴ Samarbeidet gjeld PPT, legevakt, barnevern, NAV og IKT.

³<https://innsyn.onacos.no/etne/wfdocument.ashx?journalpostid=2020020019&dokid=1470522&versjon=1&variant=A&>

⁴<https://innsyn.onacos.no/etne/wfdocument.ashx?journalpostid=2020036298&dokid=1501886&versjon=1&variant=A&>

Figur 1. Organisasjonskart Etne kommune



Kjelde: Etne kommune

1.5 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er element som inneheld krav eller forventingar, og vil brukast til å vurdere funna i dei undersøkingane som vert gjennomført. Kriteria skal grunnjevast i, eller utleia av, autoritative kjelder innanfor det reviderte området.

I tråd med kommunelova § 25-1 skal kommune ha nødvendige rutinar og prosedyrar for å sikre at lovar og forskrifter blir følgd. Kommunen skal også avdekke og følgje opp avvik og risiko for avvik. Ifølge rettleiar frå Direktoratet for forvaltning og IKT (nå Digitaliseringsdirektoratet), bør kommunen som oppdragsgivar ha etablert rutine og retningslinjer for kontraktsoppfølging og fakturahandtering.

God oppfølging krev at kommunen har oversikt over kontraktar. Som minstekrav skal kontraktar arkiverast i kommunens arkivsystem, i tråd med arkivlova. Egne kontraktsregistre kan også vere

nyttige hjelpemidlar, då dei samlar nøkkelinformasjon og kan laga system for kva ein skal følgje opp. Dette kan vere alt frå oversiktar i Excel, til eigne digitale løysningar.

Kommunal- og regionaldepartementet kom i 2009 med følgjande tilrådingar for internkontroll for kontraktsoppfølging:⁵

- **Tilråding 31:** Kommunen bør lage eit system for kontraktsoppfølging som kan handtere endringsordrar og tilleggssarbeid. Dette området bør ha særskilde krav til kontrollaktivitetar som reduserer risikoen til eit akseptabelt nivå.
- **Tilråding 32:** Kommunen må ha kontrollaktivitetar knytte til bestilling, varemottak og utbetaling for å redusere risikoen for korrupsjon, mislegheiter og budsjettoverskridingar. Kommunen bør mellom anna ha rutinar for kontroll av faktura mot kontraktsvilkåra, bestilling og faktisk levering. Arbeidsdeling må sikrast.

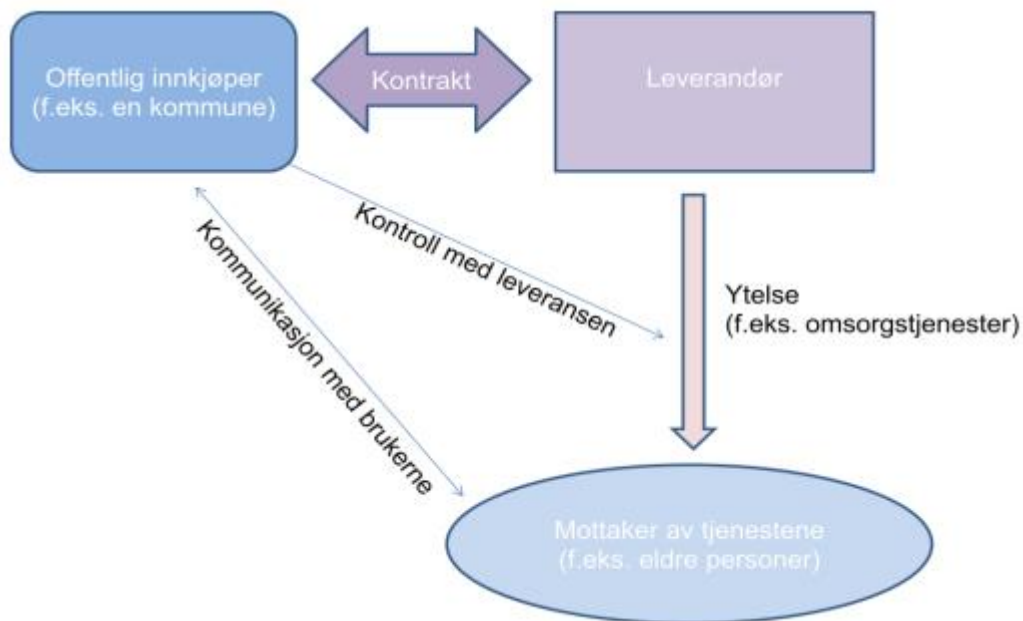
Oppfølging skal altså sikre fleire ting, som å hindre arbeidskriminalitet og sosial dumping. Men også å sikre at kommunen får leveransen til avtalt tid, størrelse, kvalitet og pris.

Oppfølging av leveransar i kontraktar

Kontrakten beskriv kva som skal leverast og innehald gjerne kvalitetsmessige krav, omfang og moglegheit for tilleggsteneste (opsjon). Oppfølging knytt seg til å sjekke at leveransen er i tråd med kva som står i kontrakten. I ein kommune er mottakar av leveransen som regel ikkje den som også er innkjøpar. Det er derfor nødvendig at innkjøpar kommuniserer med mottakar for å finne ut om leveransen er slik den skal vere (Figur 2). Kontroll kan i slike tilfelle innebera brukarundersøkingar og system for at mottakar kan melde inn avvik/klaga på leveransen.

⁵ [85-tilradingar-for-styrkja-eigenkontroll-i-kommunane-151209.pdf \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/85-tilradingar-for-styrkja-eigenkontroll-i-kommunane-151209.pdf)

Figur 2 Oppfølging av kontraktens leveranse som blir motteke av andre enn oppdragsgivar sjølv



Kjelde: Direktorat for forvaltning og IKT/Difi⁶

Kommunen bør i følge rettleier for kontraktsoppfølging, ha rutinar for kontroll av fakturering. Kontrollen vil sjekke om pris og størrelse på leveransen samsvarar med avtalen.

I kontraktane stilles det også krav til at kommunen nyttar den slik avtalen seier. Ein skal til dømes ikkje handla inn møbler, hovudtelefonar, datamaskinar, vaskemidlar og mat frå andre leverandørar, når ein har eigne rammeavtaler på dette. For å sikre lojalitet til avtalen, er det nødvendig å gjere avtalane kjent for dei som skal nytte seg av dei. Lojalitet til innkjøpsavtalar er også omtalt i kommunen sin innkjøpsstrategi 2018-2025: «*Alle som gjer innkjøp for Etne kommune er ansvarlege for å vere lojale mot dei avtalane kommunen har inngått og forpliktar seg til å følge gjeldande reglar og rutinar.*»

Oppfølging av seriøsitetskrav

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7 seier at: «*Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område mv.*». For oppfølging av bygg- og anleggskontrakter, er det felles kontraktsreglar som skal motvirke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet (seriøsitetskrav).⁷ For kommunens kontraktsoppfølging betyr dette til dømes å kontrollere HMS-kort, bruk av lærlingar, faglært handverkarar.

⁶ [veileder-for-kontraktsoppfølging-av-offentlige-anskaffelser-v2.pdf \(bedretjenester.no\)](#)

⁷ [Seriøsitetsbestemmelser for bygg- og anleggskontrakter og sjekklister for oppfølging | Anskaffelser.no](#)

Kontroll for å sjekke at krav til løns- og arbeidsvilkår blir fulgt, inneber å hente inn dokumentasjon som; arbeidsavtaler, lønsslippar, timeregistrering, avtale om kost og losji.⁸ Kven som kontrollerast kan vere et tilfeldig utval, eller ein bestemt gruppe utifrå risiko. Oppfølging av brot avhenger av kor alvorleg avviket er. Aktuelle sanksjonar kan vere krav til leverandør om å rette avvik, dagbøter eller at kontrakten blir heva.

Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ) har utarbeida ti gode råd for å hindre arbeidslivskriminalitet og svart økonomi ved anskaffingar i kommunar og fylkeskommunar.⁹ I tillegg til råd for sjølv anskaffingsprosessen, er det også råd som gjeld oppfølging av kontraktar; kommunar bør ha egne rutinar for oppfølging og måtar å sanksjonere på, gjennom heile kontraktperioden. Innsatsen bør rettast der kor risikoen er høgast, noko risikovurderingar kan peike ut. I følgje Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) går enkelte risikofaktorar igjen:¹⁰

- **Bransje:** Ifølge skatteetaten kan dette vere bygg og anlegg, reinhald, bilvask og pleie, og transport og budbil.
- **Underleverandør:** ved bruk av underleverandør er ein mindre «tett på». Oppfølging gjennom leverandør.
- **Utanlandsk leverandør:** Utanlandske arbeidstakarar har erfaringsmessing dårlegare løns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakarar i tilsvarende arbeidsforhold.
- **Kontraktens verdi og varigheit:** Kontraktar som involverer mange arbeidstakarar, eller som går over lang tid, aukar risikoen for brot på regelverk. Det er også knytt risiko til korte og intensive bygge- og anleggsarbeid.
- **Innleigd arbeidskraft:** Stor del innleigd arbeidskraft aukar risiko for brot.
- **Lave krav til formell kompetanse:** Arbeidstakarar med lav formell kompetanse aukar risikoen. Til dømes kan dette vere i malebransjen og reinhaldsbransje.
- **Tidlegare erfaringar:** Tidlegare anskaffingar, eller andre sine erfaringar er nyttig informasjon inn i risikovurderingar.

På bakgrunn av gjennomgangen over utleier me følgjande revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha systematisk oversikt over kontraktar
- Kommunen bør ha rutinar for oppfølging av kontraktar
- Kommunen skal sørge for at rammeavtalene blir nytta
- Kommunen skal kontrollerer at seriøsitetskrav i bygg- og anleggskontraktar blir fylgde
- Kommunen bør sikre at leverandørar leverer til avtalt pris, tid og kvalitet

⁸ [Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter \(bokmål\) | Anskaffelser.no](#)

⁹ [strategiske-grep-juli-2019.pdf \(samarbeidmotsvartokonomi.no\)](#)

¹⁰ <https://www.anskaffelser.no/verktoy/veiledere/veileder-om-lonns-og-arbeidsvilkar-i-offentlige-kontrakter-bokmal#Kontroll>

2 KONTRAKTSOVERSIKT

Problemstilling:

- Har kommunen oversikt over kontraktar?

På bakgrunn av gjennomgangen i kapittel 1.5 er følgjande revisjonskriterium utleia:

- Kommunen bør ha systematisk oversikt over kontraktar

2.1 OVERSIKT OVER KONTRAKTAR

Kommunen inngår ulike kontraktar; bygg- og anleggskontrakter, forsikringar, varehandel og innleia teneste. Alle avtalar skal ligge i kommunens sak og arkivsystem (webarkiv). De intervjuja fortel at arkivsystemet er lite egna til å få ein god oversikt, i og med kontraktane ikkje blir samla på eit felles område.

Tidlegare har kommunen nytta seg av avtaleoversikt i Merccell, med kopling til kommunens nettside for innkjøp. Det har også vore nytta Excel-ark, som ifølge ein av de intervjuja, var lite egna grunna risiko for brukarfeil og utfordringar med å halde det oppdatert. Den enkelte kontraktsansvarlege har også gjerne kontraktar lagra i eigen, eller delt mappestruktur, e-post eller på papir.

Nå ha kommunen kjøpt eget avtalehandteringssystem, «Complete Control», for å få ein meir systematisk kontroll, som alle med innkjøpsansvar for tilgang til.¹¹ Planen er at alle avtaler blir lagt til i det nye systemet, som også, til ein viss grad, blir lenka saman med arkivsystemet. I programmet blir avtaler blant anna registrert etter avdeling og kategori, kontraktsverdi, dato for utløp og kontraktsansvarleg.

Status per august 2022, er at kommunen er i ein implementeringsfase. Det er innkjøpsrådgivar i kommunen som legg inn kontraktar frå websystemet. Dei større rammeavtalane blir lagt inn først. Rådgivaren påpeiker at det vil ta noko tid før alle avtaler er på plass. Det er til dømes ikkje alle avtaler som ligg i arkivsystem, nokon ligg i e-poster eller i tilsette sin mappestruktur.

¹¹ [Avtalehåndtering med Complete Control - House of Control](#)

2.2 VURDERING

Felles oversikt over kontraktar er viktig for å gjere ansvar for oppfølginga tydelegare. Når kontraktane ligg ulike stader, og systemet er fragmentert, er det fare for manglande oppfølging fordi ingen oppfattar at de har ansvar for oppgåva. Kommunen har til no hatt kontraktar i arkivsystemet, noko som ikkje har gitt felles oversikt. Men dei er no i ferd med innføring av eget avtalehandteringssystem, som me vurderer vil kunne gje kommunen den nødvendige kontraktsoversikta. Systemet vil vere nyttig for alle som gjer innkjøp, eller har andre rollar knytt til arbeid med kontraktar.

For å lykkes med implementering av nytt system, er det nødvendig at dei tilsette føler eigarskap, og ser nytta med oversikta. Kommunen vil den neste tida ha ein jobb å gjere med opplæring, implementering og forankring ut i verksemda.

2.3 ANBEFALING

Revisjonen anbefaler kommunen å:

- Sikre at nytt avtalehandteringssystem haldast oppdatert og blir nytta slik det er tiltenkt.

3 RUTINAR

Problemstilling:

- Har kommunen tilfredsstillande rutinar for kontrakts- og leverandøroppfølging?

På bakgrunn av gjennomgangen i kapittel 1.5 er følgjande revisjonskriterium utleia:

- Kommunen skal ha rutinar for oppfølging av kontraktar

3.1 INNKJØPSSTRATEGI

Kommunen har ein innkjøpsstrategi for perioden 2018-2025 som ble vedtatt av kommunestyret (K-sak 015/18) og eigen innkjøpsrutine som beskriv trinna i anskaffingsprosessen. Strategien er overordna og set tre delmål og åtte tiltak for kommunen si innkjøpsverksemd ut ifrå hovudmålet:

Etne kommune er ein attraktiv og profesjonell kunde som gjennom gode innkjøp sikrar gode tenester, og forvaltar offentlege midlar på ein mest mogleg ressurseffektiv måte.

Strategien beskriv korleis kommunen skal arbeide i alle fasar, frå konkurransegjennomføring til evaluering. Den har også tre tiltak som går på oppfølging av kontraktar;

- *Følgje opp og vidareutvikle rutinar for heile innkjøpsprosessen, inkludert malar for anskaffingar, evalueringsskjema og protokollar. Rutinane skal vere elektronisk tilgjengelige for alle som gjer innkjøp i Etne kommune.*
- *Kartleggje innkjøp og bruk av rammeavtalar, behov og erfaringar ute i einingane.*
- *Følgje opp at det er lærlingar der lova krev det*

Ifølge strategien har kommunedirektør det overordna ansvaret, men seier også at: «*Alle som gjer innkjøp for Etne kommune er ansvarlege for å vere lojale mot dei avtalane kommunen har inngått og forpliktar seg til å følgje gjeldande reglar og rutinar.*»

3.2 RUTINAR FOR FAKTURAHANDSAMING

For kontraktsoppfølging vil riktig fakturahandsaming sikre at kommunen oppfyller sin del av kontrakten, ved å betala ut rett beløp til rett tid. Handsaminga er også ein moglegheit til å avdekke avvik frå kontrakt, som avvik på type vare, pris og liknande. Kommunen sine rutinar for fakturahandsaming står i økonomihandboka, som sist blei oppdatert i 2019. Økonomihandboka beskriv hovudreglar og rutinar for økonomisk styring.

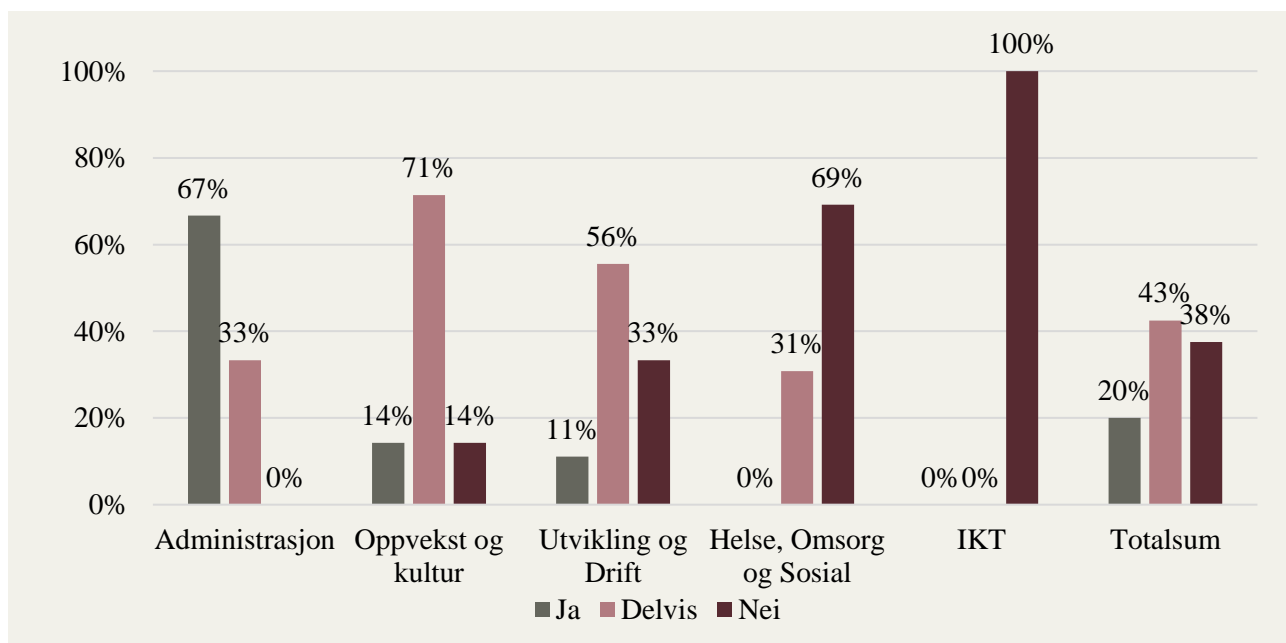
Ifølge rutinen skal alle faktura gå gjennom tre ledd; kontering, attesting og tilvising, og det skal vere ulike personar som attesterer og tilvisar. Kontrollering skal også sikre at faktura stemmer med kontrakt, og det er særleg attestant som kontrollerer at:

- «ei vara/tenesta er motteken/utført.
- fakturaen er korrekt når det gjeld pris og utrekning
- korrekt koding vedkomande moms og momskompensasjonsreglane
- timelister og liknande er etterrekna og i samsvar med utført arbeid og gjeldande tariffavtale.»

Kommunen har tilhøyrande skjematisk fullmaktsoversikt. Denne angir avdelingsvis, kven som har kva rollar for fakturahandsaming.

I spørjeundersøkinga svarte 40 tilsette med ulike typar innkjøpsansvar. Dei fleste hadde i følge fullmaktsoversikta ansvar innan kontering, attesting eller tilvising. Fem av respondentane hadde ikkje slikt ansvar, men kunne bestille varer eller nytte eBilag/utlegg. Resultatet frå spørjeundersøkinga viser at det varierer kor godt innhaldet i økonomihandboka er kjent. Handboka er minst kjent blant dei som jobbar i IKT og i helsetenesta, medan ingen i administrasjonen svarer at dei ikkje kjenner til innhaldet. Totalt svarer 38 prosent at det ikkje kjenner til innhaldet, 20 prosent svarer ja, medan 43 prosent svarer at dei delvis gjer det.

Figur 3. Kjenner du til innhaldet i Etne kommune si Økonomihandbok? (N= 40)

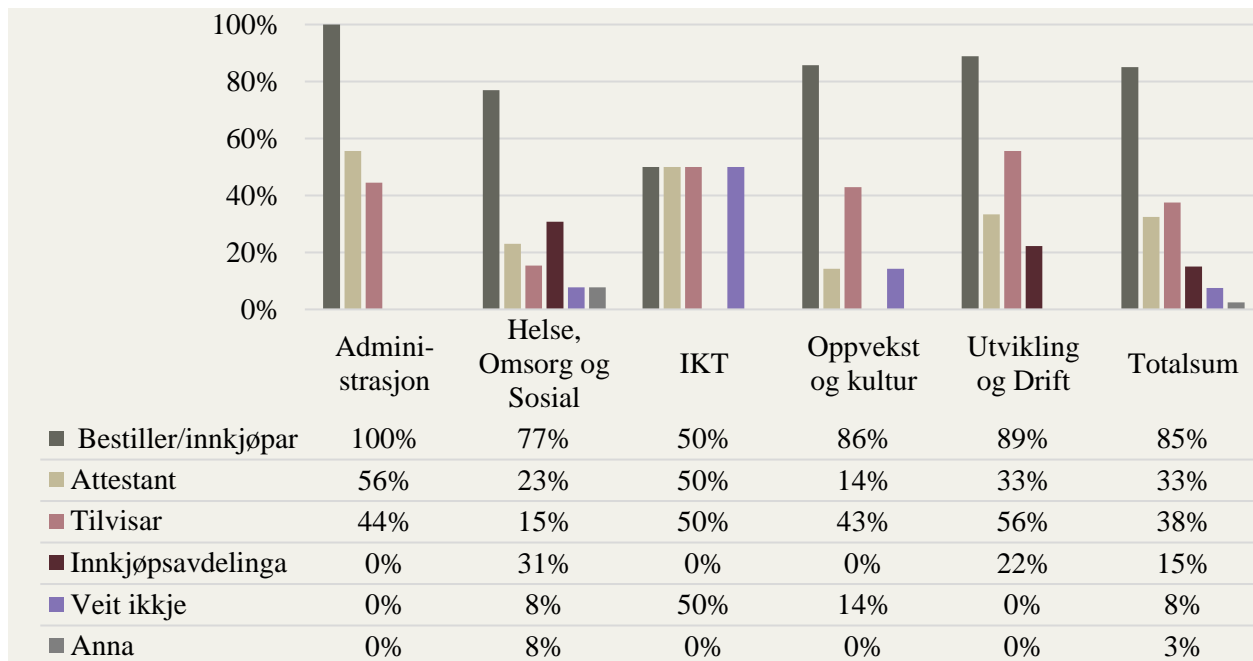


Kjelde: Rogaland Revisjon

I same spørjeundersøking blei respondentane bedt om å svara på kven som har ansvaret for å kontroll av faktura, enten om det er bestiller/innkjøpar, attestant, tilvisar, innkjøpsavdelinga, andre, eller fleire av desse. Dei fleste (95 prosent) svarer at bestiller/innkjøpar har ansvaret, etterfølgd av attestant og tilvisar. Nokon svarer at innkjøpsavdelinga har ansvaret, med dei fleste

svarer at også andre har ansvar. Ifølge ein av dei intervjua, har det vore årleg opplæring og gjennomgang for innkjøpsrutine for leiarar og merkantilt tilsette

Figur 4. Kven har ansvaret for å kontrollera om det som blir fakturert er i samsvar med kontrakt? (fleire moglege alternativ)



Kjelde: Rogaland Revisjon

3.3 RUTINAR FOR KONTRAKTSOPPFØLGING

I forvaltningsrevisjonsrapporten «Innkjøp» frå 2019, blei kommunen anbefala å innføre rutinar for kontraktsoppfølging. I oppfølging av revisjonen har kommunen lage nokre nye rutinar (kontrollutvalssak 15/20¹²):

- **Rutine for halvårleg gjennomgang av alle leverandørar:** Ut ifrå kommunens leverandørstatistikk, blir faktura for kvar leverandør sjekka opp mot rammeavtale og arkivsystem. Her skal en fanga opp brot på anskaffingsregelverk.
- **Rutine for halvårleg internrevisjon:** Sjekk av faktura større enn 100.000 kr, mot rammeavtale og dokument journalført i arkivsystem. Avvik meldes til økonomisjef.

¹² <https://kontrollutvalgene.no/wp-content/uploads/2020/09/Innkalling-saksliste-210920-1.pdf>

- **Rettleiar for kontraktsoppfølging:** Dokumentet er for det meste ei gjengiving av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sin rettleiar for kontraktsoppfølging, og er ikkje ein eigen rutine.¹³

Kommunen har også skriftleg rutine for å sjekke at priser i E-handelsfaktura stemmer med rammeavtale. Avvik mellom faktura og avtalt pris, blir registrert i fakturahandsamingssystemet. Ifølge rutinen har avvik ulike årsaker, men skuldast som regel erstatningsvarer som er rimelegare eller dyrare. Rutinen seier at: «*Det er viktig å sjekke kva avviket er. Leverandør skal ikkje sende dyrere varer uten å avtala.*»

Ifølge ein av dei intervjuja er kommunen i gang med eit oppryddingsarbeid for rutinar. Til no har rutinane vore lagra på felles mappestruktur, kor utdaterte rutinar ikkje har blitt fjerna. Dette har gjort det vanskeleg å vite kva som er gjeldande rutinar. Rutinar skal no flyttast til elektronisk arkiv, som vil gjere rutinar meir tilgjengeleg, med blant anna søkefunksjon.

Det generelle inntrykket frå tilsette og leiarar innan både økonomiavdeling og utvikling og drift, er at kommunen manglar kontraktsoppfølgingsrutinar. Dei etterlyser rutinar på følgande områder:

- **Bruk av rammeavtaler:** Økonomiavdeling er gjerne innkjøpsansvarleg for rammeavtale, som skal nyttast ut i einingane. Her er det ønskeleg med rutine på å gi informasjon om rammeavtalen ut i organisasjonen, og formidle kontaktpersonar.
- **Evaluering av kontrakt:** Kontraktsansvarleg får ansvar for å gjennomføre evaluering før kontrakten går ut.
- **Kontroll i byggeprosjekt:** Her blir det etterlyst system for å kontrollera krav til bruk av lærling, HMS-krav og andre krav som står i byggekontraktar.

Ifølge dei intervjuja, er det ønskeleg å bruke det nye avtalehandteringssystemet, House of Control, for kontraktsoppfølging. I programmet kan tilsette bli tildelt kontraktsoppfølgingsansvar, som mellom anna betyr varsling før kontrakten går ut, med påminning om å gjennomføre evaluering.

I programmet er det også ønskeleg med bruk av sjekklister for å kontrollera seriøsitetskrav. Ein av dei intervjuja fortel at det blir gjort enkelte sjekkar, som at det i faktura står kva arbeid som er gjort av lærling, men at det ikkje er system i dag for å dokumentere kontroll.

3.4 VURDERING

Kommunen har innkjøpsstrategi som gir ein overordna føring på oppfølging av lærlingkrav, krav til avtalelojalitet og evaluering. Økonomihandboka beskriv rutinar for fakturakontroll, som saman med fullmaktsoversikta, gjer tilstrekkeleg tre-ledds-kontroll av fakturahandsaming.

¹³ [Kontraktsoppfølging | Anskaffelser.no](https://www.anskaffelser.no)

Innkjøpsavdelinga har kontrollansvar, og har egne rutinar for sjekk av faktura opp mot rammeavtalar. Slike kontrollar kan avdekke innkjøp over terskelverdi for anbod, og innkjøp utanom rammeavtalar.

Me får opplyst at eldre rutinar er lagra saman med nye. Kommunen bør derfor fortsette påbegynt oppryddingsarbeid. Det er elles positivt at rutinar no blir meir tilgjengelege, ved å lagra dem i felles elektronisk arkiv.

Kommunen manglar rutinar for oppfølging av lærlingkrav, HMS, og andre seriøsitetskrav. Dei intervjuja er samde i at slike rutinar er ønska, og at det nye avtalehandteringssystemet er ønska nytta til systematisk dokumentasjon av slike kontroller, som sjekklister.

3.5 ANBEFALING

Revisjonen anbefaler kommunen å:

- Lage rutinar for å kontrollera seriøsitetskrav i bygg- og anleggskontraktar.

4 OPPFØLGING I PRAKSIS

Problemstilling:

- I kva grad er rutinar for kontrakts- og leverandøroppfølging etterlevd?
- I kva grad sikrar kommunen at krav til leveransar, kontraktsvilkår og regelverk følges av leverandør?

På bakgrunn av gjennomgangen i kapittel 1.5 er følgjande revisjonskriterium utleia:

- Kommunen skal sørge for at rammeavtalane blir nytta
- Kommunen skal kontrollere at seriøsitetskrav i bygg- og anleggskontraktar blir fylgde
- Kommunen bør sikre at leverandørar leverer til avtalt pris, tid og kvalitet

4.1 ROLLER OG SAMHANDLING

Kommunen har eit pågåande prosjekt med endringar i rollar og ansvar for innkjøp og oppfølging. Dei intervjuja fortel at økonomieininga, til no, har vore ansvarleg for innkjøpsprosessen, frå behov, anbod, gjennomføring og oppfølging. I tillegg har avdeling utvikling og drift hatt ansvar for bygg- og anleggskontraktar. Ønske om endring kjem frå kommunedirektørens leiargruppe, og handlar om plassera ansvaret, i større grad, ut i einingane, for å unngå at økonomieining gjer innkjøp på vegne av andre einingar. Ifølge dei intervjuja vil endringa føre til at det er same personar som følger heile innkjøpsprosessen. Til dømes gjelder dette arbeidet med anbod. Her skal einingane bli tettare på anbodsprosessen, frå behov og konkurransegrunnlag til gjennomføring og oppfølging.

For at einingane skal kunne ta eit større ansvar, er det oppretta ein arbeidsgruppe med økonomieininga og avdeling for utvikling og drift. Dei intervjuja som deltek i gruppa fortel at dei jobbar med tiltak for bygge opp kompetansen på innkjøp ut i organisasjonen. Ein av dei intervjuja fortel at gruppa også skal vere til støtte for einingane. Til dømes kan det vere å hjelpe einingar med å finne rett terskelnivå, kva krav ein skal sette til leverandør, og korleis dialog skal vere undervegs. Dei intervjuja fortel at kontraktsoppfølging også vil vere naturleg tema å ta opp i arbeidsgruppa. Arbeid med endring av ansvar er endå i startfasen, og fleire av dei intervjuja uttrykk at det kan bli utfordrande å kommunisere ny praksis ut i einingane.

I tenesteområde utvikling og drift, er det kome fleire nye prosjektleiarstillingar for å følgje opp drift og investeringsprosjekt. Ved bygging av nytt omsorgssenter, som stod ferdig i 2019, valde kommunen å tilsette eigen prosjektleiar i staden for ekstern prosjektleiing. Denne stillinga er vidareført som fast prosjektleiar, og det er også nyleg tilsett to prosjektleiarar på utviklingsavdelinga og to på avdeling for drift og vedlikehald. Prosjektleiarane har faste møtepunkt, kor økonomi og framdrift i prosjekta blir gått gjennom. Det er også møtepunkt mellom prosjektleiar og økonomieininga i samband med tertial/årsrapportering. Her går ein gjennom prognoser for kva prosjekt ein klarer å levere.

I intervju med tilsett i økonomiavdelinga, blir det etterlyst meir informasjon om leverandør oppfølginga som gjerest i utvikling og drift. Det er til dømes ikkje rapportering på bruk av lærling og oppfølging av HMS til administrasjonsleiinga. Ein av dei intervjuia viser til at kommunedirektør har etterlyst informasjon om uhell, skadar og andre avvik i byggeprosjekt.

4.2 INTERNREVISJON

Ifølge rutinane er det innkjøpsrådgivar som har ansvar for å halvårlege sjekkar av faktura og leverandørar. I intervju får me opplyst at det er noko usikkerheit rundt kva rutinar som er gjeldande. Sidan stillinga som innkjøpsrådgivar var ledig ei stund, har det heller ikkje vore noko fagleg overlapp, då ny person vart tilsett i år. Men me får opplyst at innkjøpsrådgivar gjer månadlege kontroller av alle einingars rekneskapstal. Eit av funna her er at skoler og barnehagar, handlar på matbutikk på ein samla årleg verdi på over 100.000 kr., noko som utløyser krav til rammeavtale.

Frå september 2022 skal resultat frå sjekkar og kontrollar rapporterast to gongar i året til kommunedirektørens leiargruppe. Dei intervjuia fortel at rapporteringa er ny, og vil vere ein moglegheit til å gje status på innkjøp generelt, utfordringar og følgje opp innføring av House of Control.

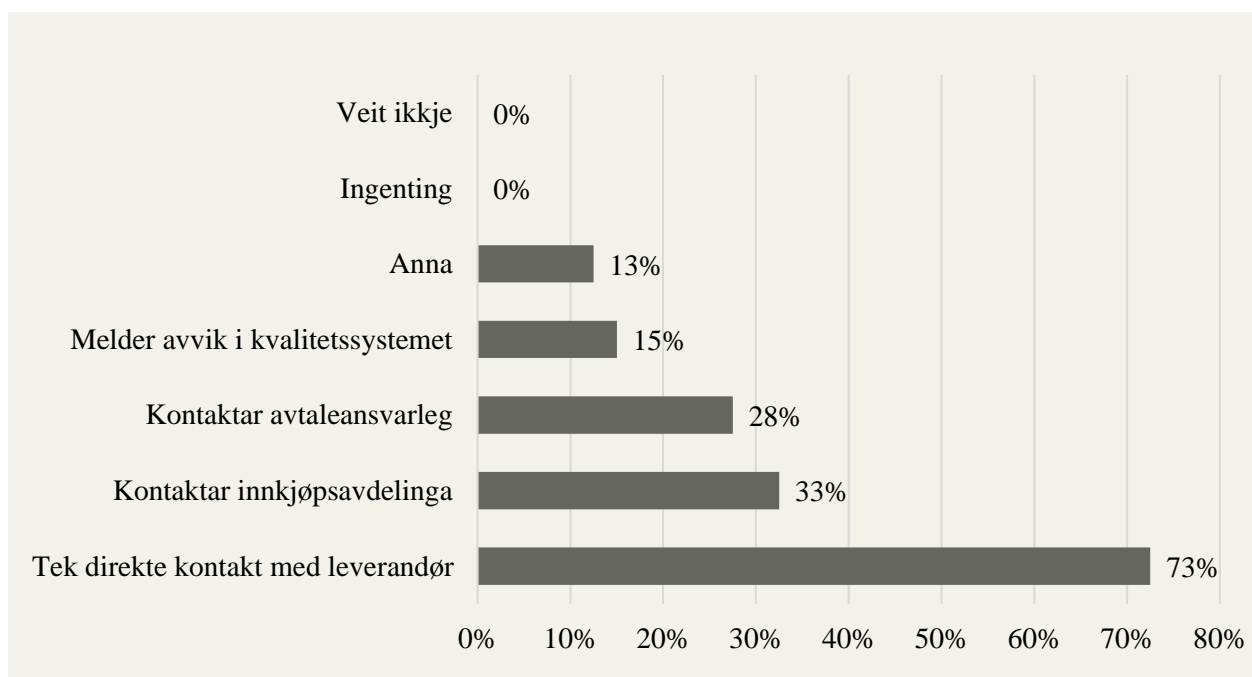
4.3 OPPFØLGING AV RAMMEAVTALAR

Ein stor del av kommunens rammeavtalar er gjennom innkjøpssamarbeidet på Haugalandet. Her går kommunane saman om felles rammeavtalar på til dømes kontorrekvisita, leasingavtalar for bil, storkjøkken og innleige av helsepersonell. Kvar medlemskommune har eigen innkjøpsrådgivar, som følger opp arbeidet for sin kommune. Samarbeidet består også av årlege samlingar for alle kommunane, noko som har utgått dei siste åra grunna pandemien.

Det er dei større kommunane i innkjøpssamarbeidet som står for anbodsprosess og oppfølging, mens Etne og andre mindre kommunar er «med på lasset». Ved oppstart av nye rammeavtalar, blir det heldt felles oppstartsmøte med samarbeidskommunar og eventuelt leverandør. Ifølge dei intervjuia, går ein gjennom korleis avtalen nyttast, til dømes bestilling frå katalog for kontorrekvisita, eller nettbutikk med eigen brukarkonto. Innkjøpsrådgivar vidareformidlar informasjon til dei einingane i kommunen som skal nytte avtalen. I intervju får me vita at innkjøpsrådgivar, etter førre revisjon, har hatt fokus på avtalelojalitet ut i einingane. Det vil seie, å jamleg informera om rammeavtalar, og elles ha tett dialog med avdelingane for å fange opp ukklarheiter.

Kommunen har ikkje eget system, eller brukarundersøkingar, for å fange opp avvik på leveransar som feilsending, dårleg kvalitet, prisauke osv. Dei intervjuia viser til at innkjøpsrådgivar har tett dialog med einingane, og er bindeledd mellom brukarane av avtalen, og leverandør eller kontaktperson i innkjøpssamarbeidet. Det vises til informasjons e-postar kor avdelingar blir bedt om å ta kontakt om innkjøp i kommunen ved avvik.

Figur 5. Kva gjer du dersom du oppdagar avvik i samband med ein leveranse? (fleire moglege svar, N=40)



Kjelde: Rogaland Revisjon

I spørjeundersøkinga blei respondentane spurt om kva dei gjer viss ein oppdagar avvik. Resultatet syner at 73 prosent vil ta direkte kontakt me leverandør. Ein tredjedel vil kontakta innkjøpsavdelinga, mens 28 prosent vil kontakte avtaleansvarleg. Ingen har svare at dei ikkje veit, eller at det ikkje vil gjere noko. Nokon har under «anna» svara andre måtar å handtere avvik på:

«Andre bestiller varer»

«Avvikskjema på nett»

«Høyrer med kollegaer»

«Melder i frå til overordna»

«Som regel tar jeg direkte kontakt. Hvis jeg ikke kommer videre, tar jeg kontakt med kontraktansvarlig»

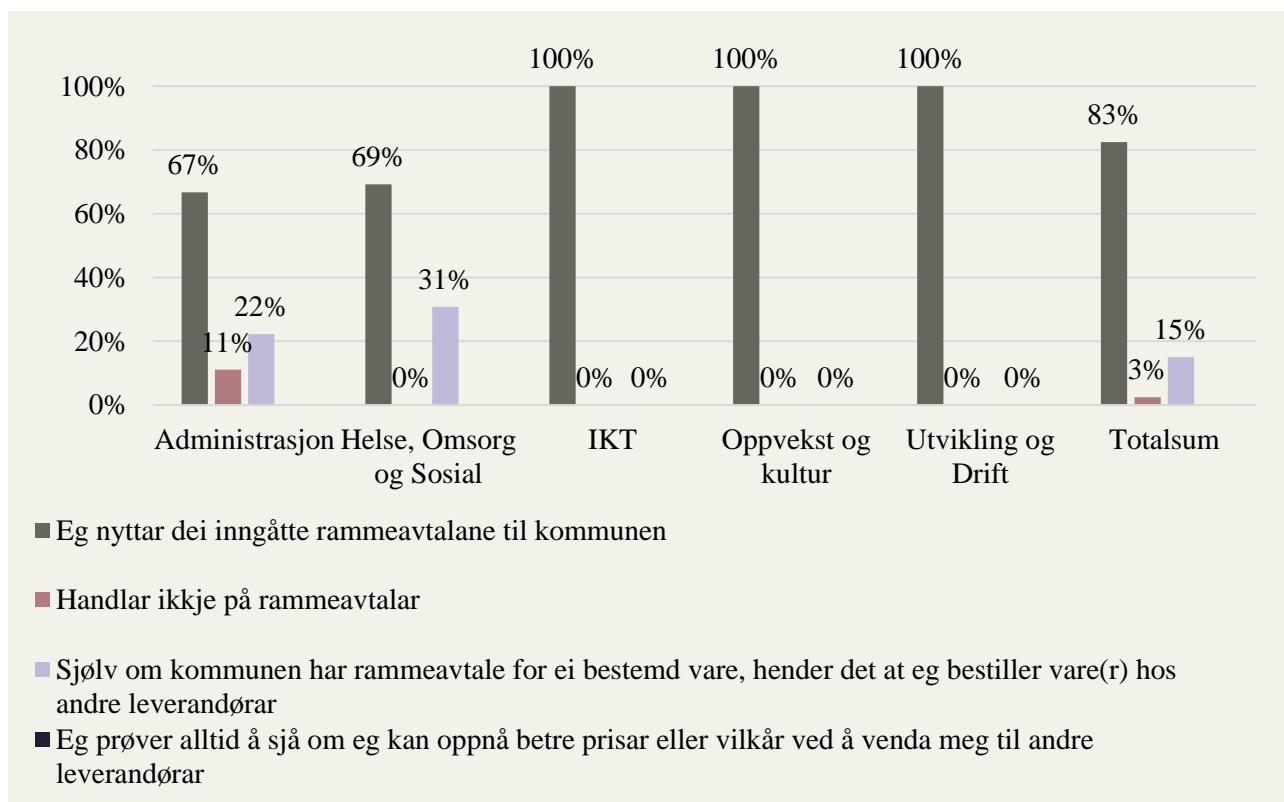
I innkjøpssamarbeidet er det ein av dei større kommunane som varslar dei andre når rammeavtalen nærmar seg slutten. Vanlegvis nytt kommunen seg av opsjon, noko som vil seie at rammeavtalar gjeld i fire år.

I rammeavtalar som kommunen står for sjølv, blei det for nokre år sidan innført praksis for evalueringsmøte med leverandør. Men i følge dei intervju, er det noko uklart om dette er gjort. Kommunen har mange nye rammeavtalar som det har vore oppstartsmøte på, og evalueringsmøte har dermed ikkje vore aktuelt endå. Dei intervju fortel at nokon einingsleiarar er flinke til å sikra at rammeavtalar ikkje nyttast etter utløp, men at kommunens innkjøpsrådgivar passar på og

kontaktar einingar med eldre rammeavtalar. Ein av dei intervjua forklarar at med det nye avtalehandteringssystemet, vil det bli automatisk varsling før utløp av rammeavtalar, noko som vil spare kommunen for manuelt kontrollarbeid.

I spørjeundersøkinga blei lojalitet til rammeavtale undersøkt. Dei fleste (82 prosent) svarar at dei nyttar inngåtte rammeavtalar. 15 prosent svarer at det hender dei bestiller varar hos andre leverandørar, sjølv om kommunen har rammeavtale, dei fleste av dei under Helse, Omsorg og Sosial. Ingen av respondentane valde følgande påstand «Eg prøver alltid å sjå om eg kan oppnå betre prisar eller vilkår ved å venda meg til andre leverandørar».

Figur 6. Vel den påstanden som passar best: (N=40)



Kjelde: Rogaland Revisjon

4.4 BYGG- OG ANLEGGSKONTRAKTAR

Etter bygging av nytt omsorgssenter og brannstasjon i 2019, har kommunen dei siste åra hatt mindre prosjekt. Pågåande bygg- og anleggskontraktar gjeld i stor grad anbod med kontraktsverdi på under 2 mill. kr, eller mindre prosjekt som gjerast på eigne rammeavtalar for mellom anna snekkar-, røyrleggar-, elektrisk-, malar- og golvleggjar-arbeid. Ifølge ein av dei intervjua, nyttar kommunen som regel slike rammeavtalar til mindre arbeid.

De intervjua fortel at kommunen har praksis for å sette krav til leverandør i konkurransegrunnlaget. Leverandørar må signere HMS-erklæring (ved innkjøp over 1.100.000

kr) og egenerklæring om løns- og arbeidsvilkår. Erklæringane beskriv kva lovkrav som gjeld, og beskriv også korleis kommunen kan gjere kontroll:

«Leverandøren er kjent med at oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes.»

(Frå egenerklæring om løns- og arbeidsvilkår)

«Eg aksepterer at oppdragsgjevar etter førespurnad vil bli gitt rett til å gå gjennom og verifisere verksemda sitt system for ivaretaking av helse, miljø og sikkerheit.»

(Frå HMS-erklæring)

Kommunen har ikkje praksis for å sjekke at leverandørar er registrert i leverandørregisteret, noko som anbefalast for å hindre useriøse aktørar.¹⁴ Men det generelle inntrykket frå intervjua, er at kommunen i stor grad nyttar seg av seriøse lokale firma, som dei kjenner godt til frå før, og det har heller ikkje vore nytta utanlandske firma. Nokon kontraktar inneber bruk av underleverandør, til dømes gjaldt det for bygging av nytt omsorgssenter. Ifølge ein av dei intervjua, har det ikkje vore praksis for å sjekke underleverandør opp ettersom det er lokale, kjente firma som er nytta.

Før oppstart har kommunen kontraktssigneringsmøte med leverandør, kor innhaldet i kontrakten blir gjennomgått. Korleis leverandørar følges opp undervegs avheng av størrelsen på prosjektet. I større prosjekt er det jamlege byggemøter, med framdriftsrapport, avklaringar og HMS-rapportering. Ifølge dei intervjua, er det i større prosjekt, faste vernerundar, kor entreprenør nyttar fast skjema for å avdekke ikkje ønska hendingar og avvik. Prosjektleiari er gjerne med på vernerundande, og rapport blir gjennomgått i byggemøte. Det er ikkje like tett oppfølging i mindre prosjekt. Ifølge dei intervjua, er dette prosjekt med kort lengde og med få arbeidrar involvert.

På spørsmål om kommunen har opplevd at seriøsitetskrav ikkje blir fylgd, svarar de intervjua nei. Det generelle inntrykket er kommunens bruk av kjente, lokale firma, sikrar at det er seriøse aktørar som gjer arbeid for kommunen. Men de intervjua, fortel også at det ikkje blir gjort særleg kontroll av seriøsitetskrav.

Ifølge dei intervjua blir fakturahandsaming gjort etter rutine i økonomihandboka; prosjektleiari attesterer og sender den vidare til kontering og tilvising. Attestant sjekkar at faktura stemmer med inngått kontrakt. Ein av dei intervjua har også kontrollert at faktura inneheld beskrivelse av bruk av lærling, men at slike kontroller ikkje har blitt dokumentert nokon stad. Ifølge vedkommande, vil ikkje ein slik skrivebordskontroll avdekke om leverandør faktisk har nytta lærling i fakturert arbeid. Det blir i intervju fortalt at det er gjort noko fysisk kontroll av lærlingbruk på byggeplass, men at denne kontrollen ikkje er systematisert eller dokumentert. De me snakka med, uttrykker

¹⁴ [seriositetsbestemmelser bygg og anlegg. revidert 12. 2020.pdf \(anskaffelser.no\)](#)

ønske om å bruke nytt avtalehandteringssystem for å lage rutinar, og sjekklister for kontroll av lærling og andre kontraktskrav.

Ifølge ein av dei intervju blir endringar på prosjekt styrt av kommunen som byggherre, men kan vere varsla av entreprenør undervegs. Her nyttast det eige skjema for endringsstyring.

Bygg- og anleggskontraktar avsluttast med ein sluttsynfaring, for å sjå til at arbeidet samsvarer med kontrakt. Kommunen held av ein sum, før ferdig sluttsynfaring, for å vere sikre på at ein har fått det som er avtalt. Større prosjekt har meir grundig gjennomgang, som med omsorgssenteret kor sluttsynfaringen gjekk over fleire dagar

Dokumentasjon på kontrakt, møtereferat, rapportar og dialog undervegs blir lagra på felles område i mappestruktur, som alle prosjektleiarar har tilgang til. Kontraktar lagrast også i arkivsystem, og skal frå no også inn i nytt avtalehandteringssystem.

4.5 STIKKPRØVE AV UTVALDE KONTRAKTAR

For å undersøke nærare korleis kommune følger opp kontraktar, har me gjennomgått praksis knytt til dei større bygg- og anleggskontrakta kommunen har hatt dei siste åra. I gjennomgangen har me undersøkt dokument knytt til anbudsprosessen og intervjuet prosjektleiar i kommunen.

Dei tre utvalde kontraktane er:

Namn på kontrakt	Leverandør	Kontraksverdi ekskl. mva
Skånevik kai	Byggservice AS	9,96 mill. nok
Utviding Skånevik gravplass	Tveit maskin AS	1,8 mill. nok
Fortau langs Tonganevegen	Brødrede Flatebø AS	1,549 mill. nok

4.5.1 OPPFØLGING AV KONTRAKT – SKÅNEVIK KAI

Kontrakten gjeld utbetring av Skånevik hurtigbåtkai, som blei ferdig i 2021. Deler av gamal kai er fjerna, og ny kommunal kai er bygga. Kommunen har nytta eksternt firma (Omega Areal AS) i anbudsprosessen. Prosjektet er ein generalentreprise, som vil seie at det er éin entreprenør som skal sørge for at prosjektet blir bygga som skildra i anbudsdocumenta. Entreprenør for prosjektet var Byggservice AS, som er ein byggentreprenør basert på vestlandet.

Kommunen valde å nytte ekstern prosjektleiing frå Omega Areal AS, sidan kommunen ikkje hadde intern kompetanse på det betongarbeidet som kaibygginga bestod av. Prosjektet blei difor følgd opp av Omega Areal AS, som hadde fagekspertisen, mens kommunens eigen prosjektleiar var kommunens representant og følgde prosjektet tett opp. Dei tre partane hadde oppstartsmøte og vidare jamlege møter i byggefasen, i starten var det møter kvar veke. Endringar i prosjektet blei diskutert i byggemøter, og alle endringar blei sendt til kommunens prosjektleiar for godkjenning.

I anbudet er det satt krav til løns og arbeidsvilkår og entreprenør skal ha plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA). Det er ikkje gjort dokumentert kontroll av bruk av lærling, men prosjektleiar fortel at Byggservice AS hadde tre lærlingar som jobba i prosjektet. Det er ikkje gjort kontroll av løns- og arbeidsvilkår. Men det vises til bruk av gode og pliktoppfyllande entreprenørar, som ikkje har gitt noko grunn til å mistenke unnlating av krav.

På byggemøta var HMS fast punkt, og entreprenør gjekk gjennom resultat frå dei faste vernerundane. Prosjektleiinga kom også på synfaring i byggefasen, både planlagt og ikkje-melda besøk. På slike besøk kontrollerte dei det generelle helse og sikkerheitsarbeidet, som bruk av hjelm.

Det blei held sluttsynfaring, og det er planlagt ekstra synfaring både eitt og tre år fram i tid, noko som er vanleg prosedyre, for å avdekka forhold som kan reklamerast på. Ein kontraktsfesta undervasskontroll blei gløymd ut i avslutningsfasen, men er no bestilt.

Prosjektleiar i kommunen sjekka fakturaene med tanke på prisauke og ekstra arbeid. Fakturaen blei også kontrollert av ekstern prosjektleiing. Deretter følgde handsaminga av rutinen med treledds kontroll. Grunna dårlegare grunnforhold enn antatt, ble prosjektet dyrare enn planlagt.

4.5.2 OPPFØLGING AV KONTRAKT – SKÅNEVIK GRAVPLASS

Utviding av Skånevik gravplass er per september 2022 under arbeid, som ferdigstilles i år. Kommunen brukte ekstern firma, Norconsult, for prosjektskisse. Prosjektet er utforma som generalentreprise, med det lokale byggentreprenørselskapet Tveit AS som entreprenør.

Prosjektet er følgd opp av intern prosjektleiar i kommunen, og det er også avtale med Norconsult for å sikre kvalitet i prosjektet, både undervegs og i slutføringa. Prosjektet byrja med oppstartsmøte i mars 2022. I byggefasen har det vore byggemøter på gravplassen kvar eller annankvar veke. Her har både Tveit AS, prosjektleiar i kommune, kyrkjeverja og Norconsult stilla. Norconsult har stiller enten fysisk, eller via Teams på mobilen. Faste punkt på byggemøte er å gå gjennom sist møtereferat, framdriftsplan, uavklarte punkter og om det er nokon endringar, (ekstraarbeid). HMS blir tatt opp fast, kor ein mellom anna spurde om det hadde vore nokon ulykker. Byggemøta avsluttast med ein visuell kontroll av byggeplassen.

I anbudet er det satt krav til framlegging av HMS-erklæring, både for hovud- og underentreprenørar. I følgje kontrakten skal Tveit AS nytta lærling. Prosjektleiar har ikkje dokumentert kontroll, men har i byggemøte fått vite at det er lærling fast på byggeprosjektet. Entreprenør har jamlege vernerundar, og dokumentasjon på dette er tilgjengeleg for kommunen. Vernerundeskjema er fast punkt på byggemøta. Prosjektet hadde eit skadetilfelle då ein arbeidar fekk kuttskade grunna steinsprut. Her var det manglande bruk av vernebriller, det var ikkje alvorleg skade, men blei rutinemessig rapportert.

Fakturahandsaminga har gått gjennom dei rutinemessige tre kontroll-ledda i kommunen, frå prosjektleiar, til økonomisjef, og til slutt kommunedirektør. Prosjektleiar har sjekka at faktura

stemmer med arbeidsposter i anbudet. Her nyttast det eget rekneark med oversikt over framdrift på prosjekt, og kva post som er betalt ut.

På spørsmål om det har vore nokon spesielle utfordringar, svarer prosjektleiar at entreprenør byggja ein mur som ikkje svara til teikningane. Dette blei oppdaga av Norconsult, som fekk tilsendt bilde frå byggeplassen av prosjektleiar. Det blei då bestemt at deler av muren skulle lagast på ny.

4.5.3 OPPFØLGING AV KONTRAKT – FORTAU LANGS TONGANESVEGEN

Prosjektet gjeld bygging av fortau i sentrum av Etne kommune. Prosjektet blei starta våren 2022, og blir ferdig i løpet av hausten same år. Også dette prosjektet er utforma som generalentreprise. Eit lokalt firma, Brødrende Flatebø AS, er entreprenør og har stått for gravearbeidet. Firmaet har nytta to underleverandørar: Jostein Myge AS for kantsteinlegging, og NCC for sjølve asfalteringa. Det var entreprenøren som valde underleverandør, men kommunen stilla krav til fagleg dyktigheit. Alle tre firma er lokale og godt kjente.

Prosjektet har hatt oppstartsmøte og rundt syv byggemøter til no. Prosjektet krev få arbeidarar i sving i byggefasen, det har i store deler vore ein gravemaskinførar med ein hjelpesmann. Ifølge prosjektleiar har dialog med både entreprenør og underleverandørar vore god undervegs.

Bruk av lærling er i kommunen eit standard krav. Men i dette prosjektet blei kravet tatt vekk, for å ikkje ekskludera mindre lokale firma. Løns- og arbeidsvilkår, er som dei andre prosjekta, sikra i form av krav til eigenkontroll i anbudet, som blei sjekka ved innlevering. Prosjektleiar har ikkje gjort noko ekstra kontroll, noko som seis å ikkje vere naudsynt ettersom dei kjenner arbeidarane som jobbar i prosjektet.

Entreprenør har gjort rutinemessige vernerundar, som kommunen har innsyn i. Arbeidet har vore langs trafikkert veg, med mykje tungtransport, men det har ikkje vore nokon skadar.

I følge kontrakten skal byggeleder kontrollera at entreprenør har føretatt tilfredsstillande opprydding etter arbeidet. Ifølge prosjektleiar er dette planlagt å gjere i samband med sluttsynfaring, men at det meste er fjerna undervegs i prosjektet, som fjerning av markørar/kjeglar.

Det er ikkje meldt inn noko avvik i prosjektet. Nokon kjeglar har blitt køyrd over, men dette har ikkje blitt vurdert som avvik. Det har elles ikkje vore nokon personskadar.

Ifølge prosjektleiar har prosjektet ein skjerping i kva som utløyser endringsanmodning. Mindre endringar, som til dømes nokre meter ekstra asfalt eller fleire kummer, har tidlegare ikkje utløyst endringsanmodning. Men no er dette praktisert noko strengare, ved at alle endringar som avvik frå kontrakt, blir handtert utanom den vanlege fakturahandsaminga.

Prosjektet har hatt nokon endringar, som har gitt ekstra arbeid, og dei økonomiske konsekvensane er ikkje enda klargjort. Planområdet har blitt utvida, for å leggje til rette for gangtrafikk til ein verna bedrift. Ferdig lagt fortau over ein bedriftstomt, måtte også gjerast på nytt.

4.6 VURDERING

Kommunen nytt seg i stor grad av rammeavtalar gjennom innkjøpssamarbeidet på Haugalandet. Kommunens innkjøpsrådgivar sikrar at desse vert nytta ved å informera og halde dialog med einingar som skal bruke avtalane. Det er ikkje eigne rutinar på oppfølging av slike avtalar, men me opplever at innkjøpsrådgivar har eit godt samarbeid med einingane. Spørjeundersøkinga viser at einingane i stor grad er lojale til inngåtte rammeavtalar. 15 prosent av respondentane svarer derimot dei også handlar utanfor rammeavtalen, noko kommunen bør sjekke opp i. Innkjøpsavdelinga i kommunen gjer elles jamlege kontroller for å avdekke enkeltinnkjøp som til saman overstig terskelverdi på 100.000 kr. i året, noko som har avdekka avvik.

Kommunen er i startfasen av implementering av nytt avtalehandteringssystem, og ein prosess med å fordele meir av ansvar til innkjøp ut i einingane. Bruk av avtalehandteringssystemet kan bidra til betre kontraktsoppfølging ved å få felles oversikt, tydeleg rollefordeling og system for å varsle om fristar. Nytt system og nye roller vil krevje god forankring og kompetansehevingstiltak. Innføring av jamleg rapportering på status og utfordringar i kommunedirektørens leiargruppe, vil kunne bidra til forankring og tydeliggjering av forventingar til einingane.

Som del av revisjonen har me undersøkt oppfølging i tre, bygg- og anleggskontraktar. I kontraktane er seriøsitetskrav kontrollert før kontraktinngåing, ved bruk av eigenkontrollskjema. I byggefasen har det ikkje vore systematisk kontroll av desse seriøsitetskrava, men kommunen har følgd med på HMS-arbeidet som er fast punkt på byggjemøta. Det er i intervju etterlyst system for å dokumentera nødvendige kontroller. Sjølv om dei med intervju ikkje har følgd opp seriøsitetskrav systematisk, har de vore tett på prosjekta. Det er brukt lokale firma, og fagfolk som allereie er kjente, noko som bidrar til liten mistanke om avvik. Gjennomgangen viser at rutinen for fakturahandsaming med kontroll i tre ledd blir nytta.

4.7 ANBEFALING

Revisjonen anbefaler kommunen å:

- Undersøke årsaker til innkjøp utanom rammeavtala og vurdere å sette inn tiltak for å avgrense kjøp utanom rammeavtale.

KONKLUSJON OG ANBEFALINGAR

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøke om kommunen har tilfredsstillande oppfølging av inngåtte kontraktar.

Hovudinntrykk:

- Kommunen har ikkje felles oversikt over kontraktar, men er i ferd med å lage dette i nytt avtalehandteringssystem.
- Kommunen har ikkje egne rutinar for å følgje opp seriøsitetskrav i bygg- og anleggskontraktar. Bruk av lokale kjente firma, og tett oppfølging med interne prosjektleiarar, kan minske mistanke om avvik. Men kommunen bør likevel ha rutinar på seriøsitetskrav.
- Einingane er stor sett lojale til rammeavtalar, men nokon gjer også innkjøp utanom avtalane.

Revisjonen anbefalar kommunen å:

- Sikre at nytt avtalehandteringssystem haldast oppdatert og blir nytta slik det er tiltenkt.
- Lage rutinar for å kontrollere seriøsitetskrav i bygg- og anleggskontraktar.
- Undersøke årsaker til innkjøp utanom rammeavtale og vurdere å sette inn tiltak for å avgrense kjøp utanom rammeavtale.

VEDLEGG

Kjelder:

Interne dokumenter

- Kommunens årsmeldingar
- Økonomiplan 2022-2025
- Innkjøpsstrategi
- Økonomihandbok
- Fullmaktsoversikt
- Rutinar for internrevisjon av innkjøp
- Samarbeidsavtale for innkjøpssamarbeidet på Haugalandet
- Anbudsdokument knytt til tre utvalde kontraktar
- Skjema for HMS-erklæring
- Skjema for eigenerklæring om løns- og arbeidsvilkår
- Forvaltningsrevisjon av innkjøp 2019

Munnlege kjelder

- Økonomisjef
- Tre prosjektleiarar i avdeling for utvikling og drift
- Økonomirådgivar
- Tidlegare økonomirådgivar

Andre kjelder

Johansen, O., Langseth, M., & Gustavsen, T. E. (2021). Kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser. Å kjøpe for Norge.

Samarbeid mot svart økonomi (2021). «*Strategiske grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet ved anskaffelser i kommuner og fylkeskommuner*». Henta frå www.samarbeidmotsvartokonomi.no